O Ministério Público na Fiscalização do Sistema Único de Assistência Social

Cartilha de Orientação

CAO Cidadania

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

2014

OS NINGUÉNS

Os ninguéns: os filhos de ninguém, os dono de nada.

Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo a vida, fodidos e mal pagos:

Que não são embora sejam.

Que não falam idiomas, falam dialetos.

Que não praticam religiões, praticam superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são recursos humanos.

Que não tem cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história universal, aparecem nas páginas policiais da imprensa local.

Os ninguéns, que custam menos do que a bala que os mata."

(Eduardo Galeano)

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO

A assistência social, no Brasil, com a Constituição de 1988, foi alçada a direito do cidadão e dever do estado, tornando-se, assim, política pública destinada a promover o exercício pleno da cidadania. A partir daí, a legislação ordinária, seguida dos regulamentos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, trataram de redesenhar sua organização no plano federativo, através da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Na prática, a assistência social, apesar do arcabouço jurídico que a ampara, ainda é deficitária em muitos aspectos, seja pelo número insuficiente, seja pela inadequação dos equipamentos e serviços sociais. Inobstante os avanços verificados desde o início da implantação do SUAS, um longo caminho ainda há que se percorrer até que se atinja a efetividade desse direito.

Na atuação do Promotor de Justiça, o funcionamento adequado do sistema de assistência social produz implicações fundamentais na efetividade da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público, além de ser imprescindível ao sucesso de outras políticas públicas, como saúde e educação, por exemplo.

A atribuição do Ministério Público na defesa dos direitos socioassistenciais decorre não só da natureza coletiva e social do direito em tela, mas também por disposição expressa do artigo 31 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS[1].

Nesse contexto, no âmbito institucional, foi desenvolvido um projeto para fiscalização do Sistema Único de Assistência Social, objetivando estruturar uma atuação coordenada e estratégica do Ministério Público na fiscalização, fomento e implementação adequada da política de assistência social, com base nas normas vigentes, pressuposto básico para que se assegure aos cidadãos em situação de vulnerabilidade o exercício de seus direitos fundamentais.

Diante da amplitude do tema, foi necessário eleger alguns focos de atuação prioritária, fundamentais para o sucesso da política de assistência social. Assim, o projeto pauta-se na verificação da existência e qualidade dos serviços socioassistenciais, bem como na regularidade da atuação de entidades de assistência social que recebem verbas públicas.

Além de propor uma forma de atuação estratégica para enfrentamento do problema, foi prevista a disponibilização de material de apoio a fim de facilitar a compreensão do tema e a execução das diversas etapas do projeto.

Esta cartilha, portanto, é mais um instrumento a compor o referido material de apoio e tem por escopo apresentar de forma simples e sintética os principais conceitos e características do SUAS relacionados à

1 Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

execução do projeto, servindo assim como apoio teórico ao seu desenvolvimento prático.

Não se tem com esta publicação, por óbvio, a pretensão de esgotar o tema ou abordar todas as vertentes da assistência social, mas apenas de oferecer a membros e servidores do Ministério Público maiores subsídios para uma introdução ou aprimoramento dos estudos nessa área.

Ademais, diante do viés universal do sistema, esperamos também que este trabalho possa servir aos demais operadores do sistema de assistência social como mais um mecanismo de suporte à implementação dessa política.

2. INTRODUÇÃO

Os antecedentes históricos da assistência social no Brasil remontam ao período colonial, quando a assistência aos pobres era ligada à filantropia e a ações isoladas ou fragmentadas de grupos religiosos ou particulares, normalmente voltadas a crianças, adolescentes, idosos, gestantes, pessoas com deficiência. Mais tarde, alguns governantes também começaram a atuar no campo do que se acreditava ou se definia como assistência social. Predominavam as práticas assistencialistas, demagógicas e descontinuadas que não primavam pelo desenvolvimento social do cidadão.

A assistência social caracterizava-se pelo público que atendia: os pobres e não como política pública setorial com características próprias. Nesse contexto, a assistência englobava qualquer atuação voltada ao público carente de recursos financeiros não contemplada pelas demais políticas públicas, como saúde e educação.

A Constituição de 1988 promoveu bruscas e positivas mudanças no contexto normativo da assistência social, tornando-a direito do cidadão e política pública de proteção articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania. A legislação editada com fundamento na nova ordem constitucional, especialmente a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/93, fundamento de validade dos diversos regulamentos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, tratou de redesenhar a organização da assistência social no Brasil através da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Recentemente, em julho de 2011, foi publicada a Lei 12.435/2011, que alterou a LOAS para instituir, em nível de legislação ordinária, o SUAS, já previsto nas Resoluções do CNAS. A partir de então, o SUAS ganha status de lei e, com isso, mais força, sinalizando o legislador pela aprovação do sistema antes regulamentado em nível infralegal. Ratifica-se, assim, o caráter obrigatório do SUAS, deixando evidente o sistema como a única alternativa correta para o funcionamento e oferta da assistência social em todo país.

Atualmente, portanto, além da Constituição da República (em especial, seus artigos 203 e 204) e da LOAS (Lei 8.742/93, modificada pelas Leis 12.101/09 e 12.435/11), destacam-se os seguintes diplomas normativos na área de assistência social:

Leis	Lei 12.101/09 (dispõe sobre certificação de entidades beneficentes de assistência social)
Decretos	Decreto 6.308/07 (dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social) Decreto 7.053/09 (dispõe sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua) Decreto 7.636/11 (Cria o índice de Gestão Descentralizada do SUAS) Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 (Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência)
Resoluções do CNAS	145/04 (Aprova a Política Nacional de Assistência Social) 130/05 (Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 - NOB/SUAS) 237/06 (Estabelece diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social) 269/06 (Aprova Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB/SUAS-RH) 109/09 (Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais) 33/12 (Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS de 2012 - NOB/SUAS)

A principal norma infralegal do SUAS, já destacada acima, é a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS, atualizada pela Resolução 33/12 do Conselho Nacional de Assistência Social.

A Resolução n° 33, de 12 de dezembro de 2012, revogou a Resolução n° 130, de 15 de julho de 2005 publicada no Diário Oficial da União de 25 de julho de 2005. Dessa forma, esta Resolução n° 33, (NOB/ SUAS 2012) passou a vigorar desde a sua publicação.

Nela estão definidos os principais pontos do sistema, como a forma de cofinanciamento, as responsabilidades dos entes, os objetivos, diretrizes, instrumentos de gestão, etc.

Além dessa, a Resolução 109/09 e a NOB/SUAS-RH também são imprescindíveis ao funcionamento do sistema. A primeira estabelece como devem ser prestados os serviços socioassistenciais, servindo de norte para todos os atores e fiscais da rede, a segunda traz os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, inclusive os quantitativos mínimos de profissionais de equipes de referência para alguns equipamentos.

3. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 Características Gerais

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade visando a garantir o atendimento às necessidades básicas do cidadão[2].

Segundo dispõe a NOB/SUAS 2012, são funções da política de assistência social: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organizando-se sob a forma de um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado SUAS[3]

Organiza-se, segundo dispõe a LOAS, com base nas seguintes diretrizes:

- descentralização político-administrativa;
- comando único em cada esfera de governo; participação da população na formulação de políticas e controle de ações; e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo[4].

Nesse contexto, o SUAS caracteriza-se como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão das ações na área de assistência social[5].

A compreensão desse sistema, suas características e finalidades, é fundamental não apenas para direcionar o gestor na execução da política pública ou a entidade privada em sua atuação na área, mas também para a fiscalização do sistema, quando será necessário distinguir quais atividades podem ser caracterizadas como de assistência social e, por consequência, estariam aptas a serem financiadas com verbas previstas no orçamento desta política.

3.1.1 A descentralização político-administrativa

Em primeiro lugar, cabe esclarecer o que é gestão:

> "gestão é o processo por meio do qual uma ou mais ações são planejadas, organizadas, dirigidas, coordenadas, executadas, monitoradas e avaliadas visando ao uso racional e

---

2 Art. 1º da Lei 8.742/93.

3 Art. 1°, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

4 Art. 5º, incisos I a III, da Lei 8.742/93.

5 Art. 6º, caput, da Lei 8.742/93.

> a economia de recursos disponíveis (eficiência), a realização dos objetivos planejados (eficácia) e a produção de impactos esperados sobre a realidade de seu público-alvo (efetividade)"[6].

O modelo de gestão trazido pelo sistema pressupõe: o cofinanciamento das ações pelas três esferas de governo (União, Estados e Município), um mecanismo de gestão compartilhada com definição clara das competências técnico-jurídicas de cada um dos entes, bem como a participação e mobilização da sociedade civil na sua implantação e implementação. Nesse modelo, integram o SUAS, além dos entes federativos, os conselhos, as organizações e as entidades de assistência social.

O cofinanciamento concretiza-se a partir de transferências automáticas de recursos financeiros, via fundos de assistência social da União, Estados e Municípios, que asseguram a regularidade orçamentária para a manutenção das ações socioassistenciais. Dentre outras exigências, como condição para receber recursos (federais e estaduais), os Estados e Municípios devem ter instituídos e em funcionamento, Conselhos de Assistência Social, Fundos de Assistência Social e Planos de Assistência Social em cada esfera de governo. Além disso, para receber recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Estados e Municípios ainda devem comprovar a alocação de recursos próprios em seus respectivos Fundos de Assistência Social.[7] No Estado do Rio de Janeiro, os requisitos para a transferência de recursos do FEAS para os Fundos Municipais estão previstos no Decreto Estadual 42.725/10, como melhor explicitado no item 3.8 abaixo.

O Fundo de Assistência Social deve constituir unidade orçamentária própria e contemplar todos os recursos destinados à Política de Assistência Social.

As responsabilidades de cada ente federativo estão definidas nos artigos 12 a 15 da Lei 8.742/93, com a nova redação dada pela Lei 12435/11, bem como nos artigos 12 a 17 da NOB/SUAS 2012. Nessa esteira, as responsabilidades dos municípios podem variar de acordo com seu porte e com a demanda pelos serviços, o que será objeto de um capítulo adiante.

3.1.2 A Participação Popular

A participação da sociedade civil, por sua vez, está prevista na LOAS na integração do sistema com as entidades e organizações de assistência social, na formulação de políticas públicas e no controle social das ações de cada esfera de governo.

A formulação de políticas e o controle social são exercidos pela sociedade civil regularmente através de sua

6 Capacitação para Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2010. p. 89.

7 Art. 30 da Lei 8.742/93.

representação em Conselhos de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social devem ter composição paritária de segmentos governamentais e não governamentais[8]. Tais conselhos compõem um Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, atuando de forma específica em cada esfera de governo. Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir os conselhos por meio de edição de lei específica, conforme determina a LOAS.[9]

Nesse Sentido, o Sistema Único de Assistência Social possui 4 instâncias de deliberação de caráter permanente: o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.[10]

Os Conselhos de Assistência Social, dentre outras atribuições, devem participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social.[11] O controle social pode ser exercido, também, nas Conferências de Assistência Social, convocadas ordinariamente a cada 4 (quatro) anos,[12] organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo[13]. As Conferências de Assistência Social, por sua vez, são espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletivas, aos quais incumbe avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para aperfeiçoamento do SUAS, definindo metas e prioridades. São eventos abertos à participação da população, de instituições públicas e de organismos privados.

Destacam-se, ainda, as audiências públicas e outros mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais não definidos na LOAS, mas acertadamente mencionados no art. 116 da NOB/SUAS 2012, subsidiados, através de dados e informações concernentes às demandas e as necessidades sociais.

A sociedade civil pode, ainda, participar da execução da política propriamente dita. A LOAS prevê, já em seu artigo 1º, que "a assistência social será realizada pelo conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade". Organizações e entidades privadas de assistência social podem, portanto, compor a rede socioassistencial prestando serviços, projetos e programas.

---

8 Art. 119, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012.

9 Art. 119°,§1° NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

10 Art. 113°, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

11 Art. 121°, VIII, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

12 Art. 117°, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

13 Podem ser realizadas etapas preparatórias ás conferências, mediante a convocação de pré-conferências, reuniões ampliadas do conselho ou audiências públicas, entre outras estratégias de ampliação da participação popular, conforme prevê o art. 118°, §2 NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

3.1.3 Serviços, Programas, Projetos e Benefícios

Como visto, a integração é característica fundamental do sistema e compreende não só a relação entre a rede pública e privada de serviços, mas também de programas, projetos e benefícios oferecidos, sendo mencionada na LOAS como um dos objetivos estruturantes do SUAS.

A rede socioassistencial, portanto, é composta do <u>conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada que ofertam e operam serviços, benefícios, programas e projetos</u>.

Os conceitos de serviços, programas e projetos de assistência social podem ser extraídos da LOAS, conforme se destaca abaixo:

> Art. 23. Entendem-se por **serviços** socioassistenciais as <u>atividades continuadas</u> que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS.
>
> Art. 24. Os **programas** de assistência social compreendem <u>ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos</u> para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.
>
> Art. 25. Os **projetos** de enfrentamento da pobreza compreendem a <u>instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas</u> que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão de melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Os benefícios de assistência social, quais sejam: o benefício de prestação continuada e os benefícios eventuais, também encontram regramento nos artigos 20 e 22 da LOAS. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Já os benefícios eventuais, são as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em razão de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

<u>A compreensão desses conceitos é importante para distinguir as ações que se incluem na rede de assistência social e, por conseguinte, podem, em princípio, ser suportadas pelo orçamento da assistência social.</u>

Outra característica que deve ser destacada diz respeito às funções da assistência social nesse novo prisma: a <u>proteção socioassistencial</u> – a que faz jus qualquer pessoa que necessitar - ocupa-se das fragilidades, vitimizações, vulnerabilidades e contingências que os cidadãos e suas famílias enfrentam durante a vida,

devendo, em suas ações, produzir aquisições materiais, sociais, socioeducativas e desenvolver capacidades, talentos, protagonismo e autonomia.

Dessa forma, o SUAS rompe com ideias tutelares e de subalternatividade, realizando a garantia de proteção social ativa, isto é, volta-se à conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com a capacidade, dignidade e projetos pessoais e sociais dos usuários.

A assistência social hoje, portanto, não pode se confundir com o assistencialismo do passado, já que apresenta características e objetivos próprios, como se depreende do quadro abaixo:

Assistencialismo	Assistência Social
• Filantropia • Fragmentação • Segmentação • Práticas eventuais/eleitoreiras • Foco nas necessidades individuais;	• Política Pública • Sistema • Continuidade • Base normativa concreta • Direito do cidadão • Desenvolvimento de capacidades, talentos, protagonismo e autonomia • Foco nas necessidades coletivas

Atenção: Práticas que não se enquadrem nas ações e objetivos acima não podem ser consideradas de assistência social e, portanto, não podem ser financiadas pelo orçamento da assistência social, nem servem para caracterizar a entidade como de assistência social. A NOB/SUAS 2012, em seu art.6º, inciso II, recusa práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de benesse ou ajuda.

3.1.4 Instâncias de Pactuação

Por fim, dentro da diretriz de descentralização – característica do SUAS – cabe destacar, ao lado das instâncias de articulação (fóruns, conselhos, associações comunitárias, etc.) e deliberação (Conselhos e Conferência de Assistência Social), as instâncias de pactuação estabelecidas na NOB/SUAS 2012.

Estas consistem em um espaço de debates e negociações entre gestores para operacionalização da política

de assistência social. Não há votação ou deliberação, só sendo possível a pactuação quando houver consenso entre todos os entes envolvidos. Nelas, pactuam-se procedimentos de gestão e operacionalização do SUAS.[14]

Na NOB/SUAS2012, são previstas duas instâncias de pactuação[15]:

1. CIB- Comissão Intergestores Bipartite, no âmbito estadual com participação de representantes estaduais indicados pelo gestor estadual da Assistência Social e gestores municipais;

2. CIT - Comissão Intergestores Tripartite, no âmbito nacional, envolvendo as três esferas de governo, com representantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A CIT é composta pelas seguintes representações: a União, representada pelo Orgão Gestor Federal da política de assistência social; os Estados e o Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social –FONSEAS e os Municípios representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social- CONGEMAS.

A CIB é composta pelas seguintes representações: o Estado, pelo Órgão Gestor Estadual da política de assistência social e os Municípios representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social- COEGEMAS.

3.2 Princípios e Garantias da Assistência Social

A proteção social de Assistência Social, por direcionar-se ao desenvolvimento humano e social, através da garantia dos direitos inerentes ao exercício pleno da cidadania, foi estruturada sobre princípios que devem orientar toda a elaboração e execução dessa política.

Para a compreensão do sistema, é fundamental conhecer alguns desses princípios e respectivas garantias. Nesse contexto, merecem destaque os seguintes princípios:[16]

- da matricialidade sociofamiliar (a família é o núcleo social básico, devendo ser apoiada e fortalecida para a efetividade de todas as ações e serviços de assistência social).

- da territorialização (expressa o reconhecimento do território como fator determinante - fator social e econômico - para compreensão e enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social.

14 Art. 133°, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

15 Art. 128°, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

16 Art. 3° e art.5°,, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

Esse princípio determina, ainda, que os serviços socioassistenciais devem ser ofertados em locais próximos aos usuários).

- da proteção pró-ativa (o sistema deve constituir-se por um conjunto de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e danos sociais).
- da integração à seguridade social
- da integração às demais políticas sociais e econômicas
- Da mesma forma, destacam-se as garantias abaixo:[17]
- a segurança de acolhida (provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especializada);
- a segurança social de renda;
- a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social;
- a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social;
- a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Assim, atuações que desconsiderem os princípios e garantias acima estarão em confronto com as normas que pautam a assistência social e, assim, podem ser objeto de ajuste, através de instrumentos extrajudiciais, ou mesmo de intervenção do Poder Judiciário para fazer cumprir o regramento contido na legislação própria no bojo de ação civil pública proposta com esse fim.

Nesse ponto, é importante frisar que toda a normativa da assistência social não pode ser confundida com mera recomendação de atuação para o gestor ou para os demais integrantes do SUAS. Trata-se, como não podia deixar de ser, de legislação que obriga o ente público. O direito à assistência social é direito subjetivo público assegurado pela Constituição da República, concretizado pela LOAS e consolidado pelas Resoluções do CNAS.

17 Art. 4°, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

3.3 Os Níveis de Proteção Social

Para a consecução de suas finalidades, a assistência social no SUAS é organizada por níveis de proteção social, a saber: i) proteção social básica; e ii) proteção social especial (esta, dividida em média e alta complexidade).

3.3.1 Proteção Social Básica

A **proteção social básica** é formada pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visam a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários[18]. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos. Este nível de proteção é operado por meio de: i) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), territorializados de acordo com a demanda do município; ii) rede de serviços sócioeducativos direcionados para grupos geracionais, integeracionais, grupos de interesse, entre outros; iii) benefícios eventuais; iv) benefícios de prestação continuada; e v) serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

A principal unidade onde são prestados os serviços continuados de proteção básica é o **Centro de Referência de Assistência Social (CRAS),** caracterizando-o como a porta de entrada do SUAS. Esse pode ser definido como sendo **a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade[19] e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos sócioassistenciais de proteção social básica às famílias**.

O CRAS deve se localizar, como dito, em áreas de maior vulnerabilidade social. E, assim, constitui-se como a principal porta de acesso à rede socioassistencial, sendo também responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica. Deve realizar o referenciamento a outros equipamentos e serviços de proteção básica e especial.

Cada município deverá ter CRAS em quantidade suficiente para atendimento à sua demanda. Após ser revisada, em 2012, a NOB/SUAS deixou de fazer referência a um número mínimo de CRAS por município, de acordo com seu porte, como era previsto na NOB/SUAS 2005. Essas referências deixaram de ser utilizadas porque cada município tem uma necessidade diferente do outro e, sendo assim, não se pode generalizar uma situação padrão.

---

18 Art. 6º-A, inciso I, da Lei 8.742/93.

19 A vulnerabilidade decorre da perda ou fragilidade dos vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; da desvantagem pessoal resultante de deficiências; e da exclusão pela pobreza e/ou pela falta de acesso às demais políticas públicas.

Nessa lógica, o número de CRAS que o município precisa ter será determinado pela sua demanda por assistência social, ou seja, enquanto houver família precisando de atendimento, a rede de equipamentos precisará ser ampliada para garantir cobertura a todos que dela necessitarem.

Reafirmando esta lógica, a NOB/SUAS 2012, obriga os municípios a realizarem a cada quatro anos um diagnóstico socioterritórial para pautar a elaboração do Plano de Assistência Social, afirmando que a identificação das demandas locais irá orientar a implantação dos novos equipamentos.[20] Outro fator importante para avaliar o número de CRAS que um município precisa ter é a capacidade de referenciamento de cada equipamento.

A capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada[21]:

I. ao número de famílias do território;

II. à estrutura física da unidade; e

III. à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB RH.

Dessa forma, a capacidade de referenciamento diz respeito ao porte do equipamento, à sua potencialidade de atender um número maior ou menor de famílias. Assim, cada CRAS servirá de referência para um número específico de famílias, que deverá ser determinado com base nas reais condições e necessidades de atendimento, no número de famílias que vivem no território, na capacidade física e no número de profissionais existentes no equipamento.

Partindo deste raciocínio, a NOB/SUAS 2012 previu três possibilidades diferentes de capacidade de referenciamento, definidas a partir de uma estimativa do número de famílias referenciadas que cada uma delas comportará.

No §3°, do art. 64 a NOB/SUAS estabelece que os CRAS serão organizados conforme o número de famílias a ele referenciadas, observando a seguinte divisão:

I. até 2.500 famílias;

II. de 2.501 famílias a 3.500 famílias;

III. de 3.501 famílias a 5.000 famílias.

Dessa forma, um território que apresente menor demanda poderá receber um equipamento com menor capacidade de referenciamento e locais de maior demanda, necessitarão de equipamentos de maior porte ou, até mesmo, de mais de um equipamento.

20 Art. 20° e 21° I e II, NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012

21 NOB/SUAS 2012, artigo 64, parágrafos § 2 e §3.

Essa é uma divisão importante porque estabelece um teto para a capacidade de referenciamento do CRAS, oferecendo um parâmetro de quantificação. Vejamos: se há a estimativa de que existem no território 10.000 famílias com perfil para serem referenciadas, este território precisará de 04 CRAS com capacidade para referenciar até 2.500 famílias, ou de 03 CRAS com capacidade para referenciar 2.500 a 3.500 famílias, ou, ainda, de 02 CRAS com capacidade para até 5.000 famílias. A escolha entre essas opções dependerá das condições ofertadas pelo município no que refere-se à estrutura física e aos recursos humanos.

Entende-se por ¨famílias referenciadas¨ aquelas que vivem em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, e as que, embora não vivam nessas áreas, necessitem de proteção social. Devem ser incluídas nesse conceito famílias que recebam benefícios sociais e auxílios financeiros e as que possuem membros em situação de risco. Na prática, o Ministério do Desenvolvimento Social - (MDS) considera como número de famílias referenciadas o número de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal[22]. O CadÚnico, conforme dispõe o art. 2º do Decreto 6.135/07, que o regulamenta, pode ser definido como sendo "o instrumento de identificação e caracterização sócioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público."

Entretanto, considerando a grande dificuldade encontrada por alguns Municípios no cadastramento de famílias no Cadastro Único do Governo Federal, têm-se cotejado seus dados com o número de famílias pobres estimado pelo IBGE com este perfil, atentando para eventual disparidade.[23]

22 O CadÚnico é um banco de dados informatizado que identifica as famílias em situação de pobreza, fornecendo dados para a priorização de ações governamentais na saúde, educação, trabalho, renda, habitação e segurança alimentar. O CadÚnico orienta a seleção de beneficiários do PBF.

23 A estimativa de famílias pobres com Perfil Cadastro Único (baixa renda) foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2010 e de outros indicadores sócio-econômicos, levando em consideração a renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

Município	Estimativa de Famílias Pobres IBGE - 2010	Total de Famílias inscritas no CADÚNICO (Maio/2013)
Angra dos Reis	8.996	14.225
Aperibé	734	1.886
Araruama	8.206	15.242
Areal	801	1.401
Armação de Búzios	1.333	3.141
Arraial do Cabo	1.377	3.014
Barra do Piraí	5.355	7.051
Barra Mansa	8.691	13.860
Belford Roxo	38.834	57.762
Bom Jardim	1.635	2.823
Bom Jesus do Itabapoana	2.574	5.139
Cabo Frio	10.255	24.098
Cachoeiras de Macacu	3.905	8.623
Cambuci	1.239	2.985
Campos Dos Goytacazes	36.949	50.210
Cantagalo	1.304	2.578
Carapebus	725	1.860
Cardoso Moreira	1.125	2.392
Carmo	1.206	2.287
Casimiro de Abreu	1.854	3.701
Comendador Levy Gasparian	455	1.160
Conceição de Macabu	1.285	3.263
Cordeiro	838	2.846
Duas Barras	724	1.311
Duque de Caxias	61.224	94.711
Engenheiro Paulo de Frontin	931	1.577

Guapimirim	3.630	7.286
Iguaba Grande	1.531	3.871
Itaboraí	15.291	26.887
Itaguaí	7.370	12.276
Italva	897	2.477
Itaocara	1.768	4.559
Itaperuna	5.455	10.676
Itatiaia	1.448	3.862
Japeri	9.100	16.983
Laje do Muriaé	724	1.471
Macaé	9.124	19.298
Macuco	361	1.159
Magé	16.183	35.432
Mangaratiba	2.069	3.242
Maricá	6.123	12.844
Mendes	1.035	1.844
Mesquita	10.958	17.085
Miguel Pereira	1.331	3.335
Miracema	1.671	4.073
Natividade	1.048	2.643
Nilópolis	8.145	14.940
Niterói	15.439	29.279
Nova Friburgo	6.092	13.236
Nova Iguaçu	62.482	87.870
Paracambi	3.435	5.189
Paraíba do Sul	2.644	3.624
Parati	1.950	3.765
Paty do Alferes	2.294	3.879

Petrópolis	14.033	22.111
Pinheiral	1.662	3.177
Piraí	1.786	2.391
Porciúncula	1.592	2.919
Porto Real	815	2.400
Quatis	734	1.308
Queimados	11.237	24.893
Quissamã	1.450	3.5582
Resende	5.080	6.251
Rio Bonito	3.582	6.364
Rio Claro	1.243	2.050
Rio Das Flores	538	1.532
Rio Das Ostras	4.129	10.286
Rio de Janeiro	293.319	430.532
Santa Maria Madalena	829	1.352
Santo Antônio de Pádua	2.523	3.976
São Fidélis	2.667	6.364
São Francisco de Itabapoana	5.476	7.665
São Gonçalo	54.768	92.893
São João da Barra	2.733	6.483
São João de Meriti	28.215	39.436
São José de Ubá	783	1.550
São José do Vale do Rio Preto	1.522	2.725
São Pedro da Aldeia	5.196	12.456
São Sebastião do Alto	747	1.530
Sapucaia	1.369	3.068
Saquarema	4.855	8.649
Seropédica	5.075	9.882

Silva Jardim	2.170	3.979
Sumidouro	1.397	3.528
Tanguá	2.772	5.137
Teresópolis	8.524	15.425
Trajano de Morais	892	1.896
Três Rios	4.403	8.837
Valença	4.310	8.435
Varre-sai	862	1.659
Vassouras	2.158	3.833
Volta Redonda	9.495	19.375
TOTAL	1.425.020	1.179.540

Os serviços de proteção social básica são:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);

b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (voltado a crianças, adolescentes e idosos);

c) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas;

Esses serviços são descritos (seus objetivos, destinatários, provisões, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado) no Anexo da Resolução 109/09 do CNAS, chamado de Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O mais importante serviço de proteção básica é o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e deve ser prestado necessariamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Os demais serviços devem ser referenciados a este equipamento (o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos pode ser prestado no CRAS ou em outro centro de idosos, e o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos deve ser prestado no domicílio do usuário) e manter articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, sempre obedecidas as regras que regulam os serviços, inclusive quanto ao espaço físico e equipe técnica.

Dessa forma, possibilita-se a organização e a hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social.

QUADRO DE SERVIÇOS DA PROTEÇÃO BÁSICA[24]	
SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)	Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva daquelas, prevenindo a ruptura de seus vínculos, promovendo seu acesso e usufruto de direitos e contribuindo na melhoria de sua qualidade de vida.
SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS	Tem por finalidade, em síntese, complementar o trabalho social com famílias prevenindo a ocorrência de situações de exclusão social, risco e a institucionalização. O serviço é organizado de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários de acordo com seu ciclo de vida, destinado a crianças, adolescentes e idosos.
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSAS	Objetiva prevenir, também complementando o trabalho social com famílias, o isolamento e confinamento de idosos e pessoas com deficiência e agravos que possam desencadear rompimentos de vínculos familiares e sociais

3.3.2 Proteção Social Especial

A **proteção social especial** é formada pelo conjunto de serviços, programas e projetos que têm por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.[25] **Tem por referência a ocorrência de situações de risco ou violação de direitos.**

Os serviços de proteção social especial podem ser classificados em dois níveis de acordo com a complexidade: proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. A primeira destina-se às situações em que os vínculos familiares e comunitários, apesar da violação de direitos, continuam preservados, a segunda aos casos em que em que esses vínculos estão rompidos.

A principal unidade onde são materializados os serviços continuados de proteção especial é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), podendo este ser implantado com **abrangência local ou regional, de acordo com o porte e necessidade dos municípios, aliados ao grau de incidência e complexidade das situações de violação de direitos**. O CREAS destina-se à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontrem em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingências, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

24 Resolução 109/09 do CNAS.

25 Art. 6º-A, inciso II, da Lei 8.742/93.

Os CREAS são a principal porta de entrada das famílias na rede de proteção especial do Sistema Único de Assistência Social, promovendo, também, o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais. Possibilitam o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem à sustentabilidade, de forma a romper o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e a evitar que estas famílias e indivíduos voltem a ter seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidade e riscos.

Assim como os CRAS, as unidades de oferta de serviços de proteção social especial também poderão ter distintas capacidades de atendimento e composição, em função das dinâmicas territoriais e da relação entre estas unidades e as situações de risco pessoal e social, as quais deverão estar previstas nos planos de assistência social.

Apesar disto, ainda que a definição do número necessário de CREAS deva se pautar pela demanda do município, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ainda utiliza, como um parâmetro de referência para estabelecer o número mínimo de CREAS, o porte do município[26]:

Porte municipal[27]	Parâmetros de referência
Pequeno Porte I	Cobertura de atendimento em CREAS Regional ou implantação de 01 CREAS, quando a demanda local justificar
Pequeno Porte II	Implantação de pelo menos 01 CREAS
Médio Porte	Implantação de pelo menos 01 CREAS
Grande Porte, Metrópoles e DF	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes

O próprio MDS ressalta, contudo, nessas orientações, que esses são meros parâmetros de referência e que a realidade local – conhecida a partir do diagnóstico socioterritorial e dados de vigilância socioassistencial – deve orientar, se for o caso, a implementação de outros CREAS no município.

A demanda pelo equipamento e seus serviços, portanto, deve ser o norte do gestor na implementação da rede de proteção especial, em que se incluem os CREAS.

26 Orientações sobre a Gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – 1ª Versão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2011. p. 15

27 O porte municipal é uma classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para dividir os municípios por número de habitantes. Esta classificação é utilizada pela assistência social nos casos em que é necessário considerar o tamanho do município para fins de repasse financeiros, implantação de equipamentos, entre outros.

Outro ponto de que não se pode olvidar diz respeito à obtenção de financiamento federal ou estadual, pactuado ou decorrente de habilitação em nível de gestão plena, para implementação do CREAS ou de qualquer outro serviço ou equipamento. Nesse caso, estando o município recebendo verbas para esse fim não pode se escusar de ofertar o serviço/unidade.

De qualquer sorte, tendo em vista o princípio da territorialidade, a construção dos CREAS deve ocorrer em locais de fácil acesso aos usuários e em territórios com grande incidência de população em situação de vulnerabilidade. O objetivo é permitir a descoberta de potencialidades ligadas aquele território e facilitar a acolhida e aderência dos indivíduos e família, aumentando assim, a efetividade dos serviços oferecidos e as chances de sucesso da intervenção.

Os CRAS e os CREAS devem possuir interface com as demais políticas públicas, além de articular, coordenar e ofertar serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social[28].

Os serviços de proteção social especial são:

I - de média complexidade:

a. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;

b. Serviço Especializado em Abordagem Social;

c. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC;

d. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias;

e. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;

II - de alta complexidade:

a. Serviço de Acolhimento Institucional nas seguintes modalidades:

- Abrigo Institucional;
- Casa-Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva.

28 Lei 12.435 de 2011, § 3º, art. 6C.

b. Serviço de Acolhimento em República;

c. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

d. Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências.

Assim como os serviços de proteção social básica, esses serviços são previstos detalhadamente no Anexo da Resolução 109/09 do CNAS, na chamada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Apenas o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) deve ser prestado necessariamente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Os demais serviços listados podem ser prestados tanto no CREAS quanto em unidades a ele referenciadas. A exceção fica por conta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que deve ser prestado necessariamente no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO-POP). Desta forma, possibilita-se a organização e a hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social.

QUADRO DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO ESPECIAL MÉDIA COMPLEXIDADE[29]	
SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS (PAEFI)	Consiste no trabalho de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.[30]
SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL	É aquele ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras situações de violação de direitos, devendo buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE ASSISTIDA (LA) E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE (PSC)	É o serviço destinado a prover atenção socioassistencial a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto determinadas judicialmente. Realiza-se a partir da elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação do adolescente e sua família, contendo objetivos, metas, perspectivas de vida futura de acordo com as necessidades do adolescente.
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS	Esse serviço visa à oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosas com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia.
SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	Tem por finalidade assegurar a pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência o atendimento e as atividades direcionados para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

29 Resolução 109/09 do CNAS.

30 Resolução 109/09 do CNAS.

QUADRO DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO ESPECIAL ALTA COMPLEXIDADE[31]	
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	Serviço de acolhimento voltado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados que deve funcionar em unidade com características residenciais. O atendimento deve ser personalizado e em pequenos grupos, além de favorecer o convívio familiar e comunitário. Para crianças, adolescentes e idosos, o serviço deve ser desenvolvido em Casa-Lar e Abrigo Institucional, para adultos e famílias em Abrigo Institucional e Casa de Passagem, para jovens e adultos com deficiência em Residências Inclusivas. O serviço destinado especificamente a crianças e adolescentes deve ser organizado segundo as normas do ECA e documento "Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes", aprovado pela Resolução Conjunta CONANDA-CNAS nº 01 de 18 de junho de 2009.
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICAS	Outra modalidade de serviço de acolhimento, destinados a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal com vínculos familiares extremamente fragilizados ou rompidos.
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA	Esse serviço organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados das famílias por medida de proteção em residências de famílias cadastradas. O serviço é responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, assim como as criança e adolescentes acolhidas e suas famílias de origem. O serviço também deve ser organizado segundo as normas do ECA e documento "Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes" acima mencionado.
SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS	Destina-se a promover o apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.

3.4. Entidades e Organizações de Assistência Social

As entidades e organizações de assistência social integram, junto com os Conselhos de Assistência Social e entes federativos, o SUAS[32].

Segundo definição legal, consideram-se entidades e organizações de assistência social as que, sem fins

31 Resolução 109/09 do CNAS.

32 Art. 6º, §2º da Lei 8.742/93.

lucrativos, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários da assistência social e as que atuam na defesa e garantia de direitos.[33] Seus atos constitutivos devem definir expressamente natureza, objetivos, missão e público-alvo de acordo com as disposições da LOAS[34].

A caracterização dessas entidades e organizações como de assistência social - e seu consequente funcionamento no âmbito do SUAS - exige a observância das normas que regem a assistência social em nosso país. A legislação, conquanto estabeleça a integração entre entes públicos e entidades e organizações privadas, estabelece requisitos para atuação destas.

Exige a lei, em primeiro lugar, que a entidade esteja vinculada ao SUAS. Essa vinculação consiste no reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de que a entidade integra a rede socioassistencial.[35]

Para tanto, a entidade deve constituir-se na forma do art 3º da LOAS[36], inscrever-se no Conselho Municipal de Assistência Social (ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal) e integrar o sistema de cadastro de entidades mantido pelo MDS[37].

Incorrendo em irregularidades na aplicação de recursos públicos, as entidades terão sua vinculação ao SUAS cancelada[38].

Apenas as entidades e organizações vinculadas ao SUAS podem celebrar convênios, contratos, acordos e ajustes com o poder público, e, assim, receber verbas públicas para financiamento de suas ações[39] – o que

---

33 Art. 3º, *caput*, da Lei 8.742/93.

34 Art. 1º do Decreto 6308/07.

35 Art. 6º-B, §1º da Lei 8.742/93.

36 Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

37 Art. 6º-B, §2º da Lei 8.742/93.

38 Art. 36 da Lei 8.742/93.

39 Art. 6º-B, §3º da Lei 8.742/93.

deverá ser comunicado pelo órgão gestor local da assistência social ao MDS[40].

Tais convênios só podem ser celebrados por União, Estados e Municípios em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos[41]. Por essa razão, é indispensável a análise dos Planos de Assistência Social e dos Planos de Ação quando da fiscalização da regularidade do convênio.

Observe-se que, em qualquer hipótese, receba recursos públicos ou não, o regular funcionamento da entidade depende de prévia inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (ou do DF, quando for o caso), ao qual cabe sua fiscalização[42]. Também em qualquer caso, a entidade deve prestar assistência social seguindo os objetivos, diretrizes e princípios estabelecidos na NOB/SUAS2012, NOB/SUAS-RH e demais normativas da área. Além disso, os serviços devem ser prestados em estrita observância à tipificação nacional de serviços aprovada pela Resolução CNAS 109/09.

Entidades e Organizações Não-Governamentais de Assistência Social	
Natureza	Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos
Atos constitutivos	Seus atos constitutivos devem definir expressamente sua natureza, objetivos, missão e público-alvo em consonância com a normativa prevista na Lei 8.742/93[43].
Finalidade Social	Deve ter como sua finalidade social a adoção, isolada ou alternativamente, dos seguintes objetivos, todos voltados à garantia da vida, à redução de danos e/ou à prevenção à incidência de riscos[44]: a proteção à família; a proteção à maternidade; a proteção à infância; a proteção à adolescência; a proteção à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

40 Art. 6º, §4º da Lei 8.742/93.

41 Art. 10 da Lei 8.742/93.

42 Art. 9º da Lei 8.742/93.

43 Art. 1o do Decreto 6.308/07.

44 Art. 2o da Lei 8.742/93.

Atividades	Deve prestar, isolada ou cumulativamente[45]: atendimento aos beneficiários da Lei 8.742/93; assessoramento aos beneficiários da Lei 8.742/93; defesa e garantia de direitos.
Atendimento	Deve obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional[46].
Contraprestação	Não poderá exigir contraprestação do usuário[47].
Requisitos formais	Estar inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social[48] e estar vinculada ao SUAS[49].
Outros Requisitos	Os convênios celebrados com os entes públicos devem estar em conformidade com os seus respectivos Planos de Assistência Social
Serviços	Devem estar em consonância com a Resolução 109/09 do CNAS (Tipificação Nacional).
Recursos Humanos	Devem estar em consonância com a Resolução 269/06 do CNAS (NOB-RH/SUAS)

45 Art. 3o da Lei 8.742/93 (Art. 3o Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18).

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.)

46 Art. 1o, parágrafo único, inciso II, do Decreto 6.308/07 c/c art. 2o da Lei 12.101/09.

47 Art. 1o, parágrafo único, inciso II, do Decreto 6.308/07 c/c art. 2o da Lei 12.101/09.

48 Art. 9o da Lei 8.742/93.

49 Art. 6o-B, § 2o da Lei 8.742/93.

3.5 Recursos Humanos

O tema recursos humanos é, dentro do sistema de assistência social, de grande relevância. Ao contrário de outros direitos sociais, como saúde, moradia e educação, que demandam, para sua efetivação, gasto de significativa parcela de seu orçamento em insumos materiais, na assistência social, para a consecução de seus fins, a maior parcela do investimento deve estar voltada aos recursos humanos, seja no pagamento de servidores, seja em sua capacitação.

O sucesso da política pública de assistência social, com a implementação e efetivação desse direito, só é possível graças aos profissionais que atuam na rede socioassistencial, haja vista a natureza do serviço.

Em 2006, o CNAS, atento à importância da gestão do trabalho para consolidação do sistema, editou a Resolução 269/06, aprovando a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, a NOB-RH/SUAS.

Nela, são apresentados princípios e diretrizes, dentre os quais destacam-se a necessidade de contratar e manter no quadro de pessoal servidores públicos concursados e qualificados academicamente, de uma política nacional de capacitação continuada, descentralizada, bem como o fim da terceirização.

A NOB-RH/SUAS traz o conceito de equipes de referência[50], definindo-as como "aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários"[51], além de dispor sobre a composição mínima de cada equipe nos CRAS, CREAS e nos serviços de acolhimento temporário, conforme quadros abaixo:

50 A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 17 de 20 de junho de 2011, "Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS".

51 NOB/SUAS-RH, p. 14.

- Equipes de Referência nos CRAS:

Municípios de Pequeno Porte I	Municípios de Pequeno Porte II	Município de Médio Porte, Grande Porte e Metrópoles
1 Coordenador com nível superior, concursado e experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais		
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

- Equipes de Referência nos CREAS:

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

- Equipes de Referência para os Centros de Acolhimento Institucional com atendimento em pequenos grupos (Abrigo Institucional, Casa-lar e Casa de Passagem)

Atendimento	Profissional Função	Escolaridade	Quantidade
DIRETO	Coordenador	nível superior ou médio	1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos.
	Cuidador	nível médio e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
	Auxiliar de Cuidador	nível fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.

PSICOSSOCIAL*	Assistente Social	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.
	Psicólogo	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.

(*) vinculada ao órgão gestor

- Equipe de Referência para trabalho com Família Acolhedora:

Atendimento	Profissional Função	Escolaridade	Quantidade
PSICOSSOCIAL*	Coordenador	nível superior	1 profissional referenciado para até 45 usuários acolhidos.
	Assistente Social	nível superior	1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade.
	Psicólogo	nível superior	1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade.

(*) vinculada ao órgão gestor

- Equipe de Referência para Acolhimento em República:

Atendimento	Profissional Função	Escolaridade	Quantidade
P S I C O S S O C I A L *	Coordenador	nível superior	1 profissional referenciado para até 20 usuários.
	Assistente Social	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos.
	Psicólogo	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos.

(*) vinculada ao órgão gestor

- Equipe de Referência em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's):

Atendimento	Profissional / Função	Escolaridade
D I R E T O	1 Coordenador	nível superior ou médio
	Cuidadores	nível médio
	1 Assistente Social	nível superior
	1 Psicólogo	nível superior
	1 Profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais	nível superior
	Profissional de limpeza	nível fundamental
	Profissional de alimentação	nível fundamental
	Profissional de lavanderia	nível fundamental

Outro ponto importante consiste na possibilidade do pagamento de pessoal com recursos oriundos de verbas de cofinanciamento, trazida pela Lei 12.435/11. Com o advento deste diploma, que incluiu o art. 6º-E na LOAS, tais repasses passam a poder ser aplicados no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência conforme percentual estabelecido pelo MDS e aprovado pelo CNAS. Nessa esteira, foi aprovada a Resolução nº 32/2011 do CNAS, que estabeleceu o limite de 60% dos recursos oriundos do FNAS para o pagamento desses profissionais pelos Municípios.

Embora a Resolução não exija que esses profissionais sejam concursados, é consenso que a regra veio ao encontro dos anseios da assistência social de contar com equipes de referência compostas de servidores qualificados, aprovados em concurso público e de vínculo estatutário. A precariedade do vínculo dificulta a profissionalização e a capacitação das equipes, requisitos indispensáveis à qualidade do serviço. A permissão para utilização de co-financiamento para essa finalidade também afasta, ainda que em parte, o problema de insuficiência de recursos e sua consequente alegação pelo gestor, capaz de inviabilizar o cumprimento do mandamento constitucional e da NOB/SUAS-RH.

Portanto, havendo recursos oriundos de repasses federais ou estaduais e sendo possível sua utilização para custeio de pessoal, não há razão para que as contratações continuem a ser realizadas de forma precária, sendo imperiosa a realização de concurso público para suprir os quadros da rede socioassistencial.

3.6 A Responsabilidade dos Entes Federativos no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Como já se afirmou, a organização da assistência social tem como uma de suas diretrizes a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo, o que é previsto no artigo 5º, inciso I, da Lei 8.742/93. Dessa forma, são previstos como objetivos do SUAS a consolidação de uma gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica e articulada entre os entes federativos.

Cabe, no entanto, identificar as parcelas de responsabilidade e competência de cada ente federativo na consecução dessa política articulada e na execução dos serviços de proteção social básica e especial. A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) dispõe sobre critérios de divisão de competências em seu artigo 12 e seguintes:

> Art. 12. Compete à União:
>
> I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;
>
> II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.

Art. 15. Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.

Art. 23. **Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas**, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - às pessoas que vivem em situação de rua.

A lei definiu que, na estruturação e funcionamento dos serviços de proteção básica e especial do Sistema Único de Assistência Social, **o Município tem responsabilidade preponderante na prestação dos serviços**, cabendo aos Estados e à União, salvo nos casos de emergência, uma atuação meramente fiscalizatória e subsidiária, sem prejuízo de seu dever de cofinanciamento, através de transferências automáticas, operadas fundo-a-fundo.

Observe-se que a leitura a contrário *sensu* do artigo 13, inciso V, da Lei 8.742/93, informa que apenas seria de responsabilidade do Estado a prestação direta de serviços assistenciais nas hipóteses em que seus custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional.

Assim, a oferta de serviços e ações de Proteção Social Básica compete a todos os municípios. No caso dos serviços de Proteção Social Especial, se não se verificar demanda potencial para a instalação de equipamentos próprios no âmbito do município, os serviços poderão ser ofertados como serviço regional, ofertados pelo Estado, ou mediante consórcios públicos, pactuados entre os municípios de determinada região que apresentem características semelhantes, ou por ambas as formas de financiamento.

Deste raciocínio, depreendem-se duas regras para a delimitação das responsabilidades dos municípios quanto à oferta de serviços em seu âmbito. A primeira, **quanto à proteção básica: todos os municípios devem oferecer em seu território a proteção social básica**. A segunda, relativa à **proteção social espe-**

cial, coloca como fator determinante para a configuração dessa obrigação a demanda pelos serviços no município. Essa, ressalte-se, aplica-se tão somente à proteção social especial, já que a proteção social básica é preventiva e, assim, visa, justamente, a evitar a ocorrência de situações que possam caracterizar a demanda pelos serviços de proteção especial.

Presume-se que os municípios maiores apresentam demanda por serviços de média complexidade e/ou de alta complexidade. Contudo, ainda que não caiba a presunção acima, persiste a responsabilidade do município sempre que existente e comprovada a demanda.

Lembre-se que, na lógica da NOB/SUAS 2012, o que **orienta a necessidade de oferta do serviço de proteção especial no âmbito do território do município é a demanda**. Pelo princípio da territorialidade, a proteção social deve ser ofertada considerando as peculiaridades do território e o acesso à rede por seus usuários. Destarte, havendo demanda suficiente, o serviço deve ser oferecido em âmbito municipal independente do tamanho do município. Caberá, nesses casos, ao Ministério Público, caso seja necessário, ajuizar ação civil pública e provar a demanda que justifica a disponibilização do serviço.

Em qualquer caso, além do princípio da cooperação, que autoriza a oferta regional do serviço, deve ser levado em conta o princípio da subsidiariedade, que pressupõe que as instâncias federativas mais amplas não devem realizar o que pode ser feito por instâncias locais. **Portanto, a intervenção das instâncias federativas centrais deve ser colocada como o último recurso, cabível apenas quando a cooperação federativa não for capaz de solucionar o problema.**

Desse modo, ainda que o município não disponha, em seu território, do serviço de média ou alta complexidade, permanece sua obrigação de articular-se para oferecer os serviços de forma regional, facilitar o acesso e prestar o adequado referenciamento a esses serviços, atendendo sempre o usuário da rede de assistência.

3.7 Instrumentos de Gestão

O SUAS, como já visto, é o sistema que tem por função a gestão das ações na área de assistência social.

Gestão é o processo por meio do qual uma ou mais ações são planejadas, organizadas, dirigidas, coordenadas, executadas, monitoradas e avaliadas visando ao uso racional dos recursos disponíveis (eficiência), aos objetivos planejados (eficácia) e aos impactos esperados (efetividade)[52].

Instrumentos de gestão, por consequência, são os instrumentos de planejamento, organização, direção, coordenação, execução, monitoramento e avaliação da política de assistência social e do SUAS.

52 Capacitação para Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2010. p.89

Assim, caracterizam-se como instrumentos de gestão do SUAS:

a) Plano de Assistência Social;

b) Pacto de Aprimoramento do SUAS;

c) Orçamento;

d) Processos de Acompanhamento;

e) Gestão da Informação;

f) Gestão do Trabalho.

a) Plano de Assistência Social

O Plano de Assistência Social, cuja elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, deve ser submetido à aprovação do Conselho de Assistência Social e concretiza o planejamento estratégico da assistência social no respectivo ente. Deve comportar: objetivos, diretrizes, metas, prioridades, ações e estratégias para implementação destas, resultados e impactos esperados, recursos materiais e financeiros disponíveis e necessários, a cobertura da rede prestadora de serviços, indicadores de monitoramento e avaliação, bem como o espaço temporal de execução.

O Plano de Assistência Social deve se pautar no diagnóstico socioterritorial[53] e ser elaborado pelo prazo de quatro anos, desdobrando-se anualmente em um Plano de Ação. O diagnóstico também deve compor o Plano de Assistência Social.

O Plano de Ação[54] materializa o planejamento físico e financeiro dos repasses fundo a fundo recebidos para posterior apreciação do Conselho, devendo ser preenchido pelos Municípios e DF no SUAS-WEB[55], ou em formulário específico no caso do Plano de Ação estadual, como condição para transferência dos recursos do cofinanciamento federal.

53 NOB/SUAS 2012, art. 20.

54 O Plano de Ação é o instrumento eletrônico de planejamento utilizado pela SNAS para ordenar e garantir o lançamento e validação anual das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais.

55 O Suasweb é um sistema informatizado desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS especificamente para auxiliar na gestão do SUAS. Ele é alimentado por estados e municípios que utilizam formulários específicos, como o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético físico-financeiro.

b) Pacto de Aprimoramento do SUAS

O Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social[56] é um instrumento de gestão firmado entre a União, os Estados e os Municípios para materializar metas e prioridades no âmbito do SUAS. Ele objetiva induzir a qualificação deste sistema, organizando a gestão para atingir metas pactuadas. Assim, as metas e prioridades pactuadas expressarão o compromisso da gestão com o aprimoramento do SUAS.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS deve ser elaborado a cada 04 anos e revisto anualmente. A União pactuará na CIT metas e prioridades para Estados e Municípios e os Estados pactuarão na CIB metas e prioridades para os municípios. Os municípios deverão planejar as formas de alcance das metas, sendo este planejamento submetido à deliberação do Conselho Municipal de Assistencia Social. O planejamento para o alcance das metas pactuadas será realizado por meio de ferramenta informatizada a ser disponibilizada pela União[57].

Mais que mera burocracia, este Pacto é um instrumento de qualificação do sistema, cujas prioridades e metas devem ser expressas nos Planos de Assistência Social, bem como nos Planos Plurianuais dos municípios.

As prioridades e metas de gestão previstas para o quadriênio 2014-2017 foram aprovadas na 124ª reunião ordinária da Comissão Intergestores Tripartites, conforme apresenta o quadro abaixo[58]:

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	
PRIORIDADE	**META**
a) Acompanhamento familiar pelo PAIF	Atingir taxa de acompanhamento do PAIF das famílias cadastradas no CadÚnico de 15 % para municípios de Peq. I e 10% para os demais portes.
b) Acompanhamento pelo PAIF das famílias com membros beneficiários do BPC	Atingir taxa de acompanhamento do PAIF das famílias com membros beneficiários do BPC: 25 % para municípios de Peq. Porte I e 10% para os demais portes.
c) Cadastramento das famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico	Atingir os seguintes percentuais de Cadastramento no CadÚnico das famílias com presença de beneficiários do BPC: Munic. Peq I - 70%; Munic. Peq II – 70%; Médio Porte – 60 %; Grande Porte – 60%; Metrópole – 50%.

56 NOB-SUAS 2012, art. 23

57 NOB SUAS 2012, art. 32.

58 Tabela disponível no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no link http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017.

d) Acompanhamento pelo PAIF das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda	Atingir taxa de acompanhamento pelo PAIF das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de 15% para os municípios de Peq. Porte I e 10% para os demais portes.
e) Acompanhamento pelo PAIF das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, cujos motivos sejam da assistência social	Atingir 50% de taxa de acompanhamento das famílias em fase de suspensão do Programa Bolsa Família em decorrência do descumprimento de condicionalidades, cujos motivos sejam da assistência social com respectivo sistema de informação.
f) Reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Atingir o percentual de 50% de inclusão do público prioritário no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.
g) Ampliação da cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles	Referenciar 100% da população constante no CadÚnico com ½ SM ou 20% dos domicílios do município aos CRAS.
h) Adesão ao Programa BPC na Escola	Alcançar 100% de adesão dos municípios ao Programa BPC na Escola.

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	
PRIORIDADE	**META**
a) Ampliação da cobertura do PAEFI nos municípios com mais de 20 mil habitantes	Implantar 1 CREAS em todos os municípios entre 20 e 200 mil habitantes e no mínimo de 1 CREAS para cada 200 mil habilitantes.
b) Identificação e cadastramento de crianças e adolescentes em situação de Trabalho Infantil	Atingir no mínimo 70% de cadastro até fim de 2016 nos Municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2013. Atingir no mínimo 70% de cadastro até fim de 2017 nos Municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014. Atingir 50% de identificação e o cadastro do trabalho infantil para os demais municípios.

c) Cadastramento e atendimento da População em Situação de Rua	Identificar e cadastrar no CadÚnico 70% das pessoas em situação de rua em acompanhamento pelo Serviço Especializado ofertado no Centro Pop. Implantar 100% dos Serviços para população de rua (Serviço Especializado para Pop Rua, Serviço de Abordagem Social e Serviço de Acolhimento para pessoa em situação de rua) nos municípios com mais de 100 mil habitantes e municípios de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais, conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS.
d) Acompanhamento pelo PAEFI de famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento	Acompanhar 60% das famílias com criança ou adolescente nos serviços de acolhimento.
e) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	Reordenar 100% dos serviços de acolhimento para crianças e adolescente em conformidade com as pactuações da CIT e resoluções do CNAS.
f) Acompanhamento pelo PAEFI das famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas	Realizar em 100% dos CREAS o acompanhamento de famílias com presença de violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas.
g) Implantar Unidades de Acolhimento (residência inclusiva) para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares	Implantar 100% das unidades de acolhimento (residência inclusiva), conforme pactuado na CIT e deliberado pelo CNAS, para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares.

GESTÃO	
PRIORIDADE	**META**
a) Desprecarização dos vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS	Atingir percentual mínimo 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo de servidor estatutário ou empregado público.

b) Estruturação das SMAS com formalização de áreas essenciais	100% dos municípios de pequeno I e II e médio porte com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, as áreas constituídas como subdivisões administrativas, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial. 100% dos municípios de grande porte e metrópole com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de Gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial.
c) Adequação da legislação Municipal à legislação do SUAS	100% dos municípios com Lei que regulamenta a Assistência Social e o SUAS atualizada.

CONTROLE SOCIAL	
PRIORIDADE	**META**
a) Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social	Atingir 100% dos Conselhos Municipais de Assistência Social com representação da sociedade civil composta representantes de usuários e dos trabalhadores do SUAS.
b) Instituir o CMAS com instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	Atingir 100% dos Conselhos Municipais de Assistência Social como instância de controle social do PBF.

c) Orçamento

O orçamento da assistência social, por seu turno, contempla as receitas e despesas dessa área e deve estar em consonância com o Plano de Assistência Social, o Plano Plurianual do município e o Planejamento para o alcance das metas pactuadas para aprimoramento do SUAS, devendo ser inserido na função 08 da proposta de Lei Orçamentária Anual. Todos os recursos destinados à Política de Assistência Social (despesas relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassitenciais) devem ser alocados no Fundo de Assistência Social, constituído como unidade orçamentária. Essa, aliás, é uma das condições gerais para

transferência de recursos federais e estaduais e objetiva conferir transparência e facilitar o controle pelo Conselho da execução financeira.

Os recursos destinados às atividades meio (seja de manutenção da política pública ou voltada ao apoio administrativo dos conselhos) devem estar inseridos no campo correspondente ao órgão gestor da política.

d) Processo de acompanhamento

O processo de acompanhamento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios, também constitui instrumento fundamental para o alcance dos objetivos da política de assistência social, e objetiva a verificação do alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS e a observância às normas deste sistema.

O acompanhamento poderá se dar por meio de visitas técnicas, análises de dados, apuração de denúncias, fiscalizações e auditorias entre outros que constituem o monitoramento do SUAS.

O processo de acompanhamento adotará como instrumento de assessoramento os Planos de Providências e os Planos de Apoio.

O Plano de Providência é um instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades dos municípios na gestão e na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais identificadas nos processos de monitoramento. Estes planos devem ser elaborados pelos Estados e Municípios. Por meio deste instrumento, planejam-se formas, recursos e responsabilidades necessários para correção das situações inadequadas às normativas do SUAS.

O Plano de Apoio decorre do Plano de Providências do Estado e dos municípios e consiste no planejamento do assessoramento técnico, e, se for o caso, financeiro, que o Estado prestará ao município para apoiar o cumprimento de seu Plano de Providências.

Os Planos de Providências constituem instrumento importante para a fiscalização do Ministério Público, vez que apontam as situações de inadequações às normativas presentes nos municípios, sintetizando as formas e prazos previstas pela própria municipalidade para solucionar a situação. Da mesma forma, o Plano de Apoio apresenta a forma como o Estado prevê auxílio ao município neste processo.

e) Gestão da Informação

A gestão da informação é estratégica para o planejamento e a tomada de decisões quanto ao direcionamento e execução da política.

A gestão da informação se dá através da Rede SUAS, o sistema de informação do SUAS, no qual são registradas informações relativas ao suporte financeiro, suporte gerencial e controle social.

A rede SUAS é composta pelos seguintes aplicativos:

- O cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadúnico;
- Os sistemas e bases de dados relacionados à operacionalização do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, observadas as normas sobre sigilo de dados dos respectivos cadastros;
- Os sistemas de monitoramento;
- O Censo SUAS[59].

A gestão da informação possibilita o monitoramento contínuo e sistemático do SUAS. Este monitoramento se dá pela definição de indicadores pactuados entre os gestores Federal, Estadual e Municipais. Tais indicadores visam a mensurar:

- Estrutura ou insumos;
- Processos ou atividades;
- Produtos ou resultados;

As principais fontes de informação para o sistema de monitoramento do SUAS são: o Censo SUAS, Sistemas de registros de atendimentos e outros cadastros e sistemas gerenciais que integram o SUAS. Estes instrumentos possibilitam o acompanhamento da execução dos serviços, sendo possível mensurar quantitativos de atendimentos, atividades desenvolvidas, qualidade da estrutura física, entre outras informações fundamentais para a fiscalização pelo Ministério Público.

f) Gestão do Trabalho

A gestão do trabalho é uma das inovações previstas na NOB/SUAS 2012 e compreende o planejamento de ações visando à valorização dos trabalhadores do SUAS e à estruturação dos processos de trabalho institucional no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios.

---

59 O Censo SUAS é uma ferramenta de levantamento de dados coletado por meio do preenchimento autodeclaratório de um formulário disponibilizado pelo Governo Federal aos municípios. Ele possibilita traçar um diagnóstico abrangente da execução do SUAS nos municípios, identificando os aperfeiçoamentos necessários. A análise dos dados do Censo SUAS permite uma fotografia da realidade dos municípios e contempla os CRAS, CREAS, Gestão municipal, Conselhos e rede privada.

Trata-se de ações, como a realização de concursos públicos, a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, a garantia de ambientes de trabalho mais saudáveis, a definição de processos de negociação no ambiente institucional, a previsão de planos de cargos, carreiras e salários, entre outros.

Para estimular a consolidação deste eixo, encontra-se em andamento o Capacita SUAS, Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social- SUAS voltado para a formação permanente e a capacitação dos gestores, trabalhadores e conselheiros da Assistência Social.

3.8 Financiamento

O SUAS, como dito, baseia-se num modelo de gestão descentralizado que pressupõe o cofinanciamento das ações pelas três esferas de governo.

Compete, portanto, à União e aos Estados cofinanciar, por meio de transferências automáticas, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social.[60]

As transferências fundo a fundo[61], como disposto no item 3.1 acima, são realizadas entre os Fundos de Assistência Social de cada ente envolvido, onde devem ser alocados todos os recursos destinados à assistência social naquela unidade federativa. Somente dessa maneira, é possível ao Conselho de Assistência Social exercer a fiscalização da aplicação dos recursos da Assistência Social.

Para o recebimento de recursos, Estados e Municípios devem cumprir as condições previstas no art. 30 da LOAS: ter instituído e em funcionamento Conselho de Assistência Social (de composição paritária entre governo e sociedade civil), Fundo de Assistência Social (com orientação e controle do respectivo Conselho de Assistência Social) e Plano de Assistência Social.

Os Fundos de Assistência Social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da política de assistência social nas três esferas de governo, conforme disposto na LOAS, 1993, PNAS, 2004 e NOB/SUAS, 2005 e 2012.

Os Fundos devem ser inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, na condição de Matriz, na forma das Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil em vigor, com o intuito de assegurar maior transparência na identificação e no controle das contas a eles vinculadas, sem, com isso, caracterizar autonomia administrativa e de gestão.

60 Art. 12, II e 13, II da Lei 8.742/93.

61 NOB-SUAS 2012, art. 55, Paragrafo Único.

Como unidades orçamentárias, os Fundos são responsáveis por reunir todos os recursos financeiros destinados às ações, serviços e benefícios socioassistenciais em cada ente federado.

Todo o recurso repassado aos Fundos, seja pela União, Estados ou Municípios deverá a sua execução orçamentária e financeira realizada pelos respectivos fundos.

A Lei nº 8.742 (LOAS, 1993), em seu Art. 28, parágrafo 1°, dispõe que "cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da política de assistência social, nas três esferas de governo, gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social".

Está expressamente proibida a gestão dos recursos dos fundos de assistência social por terceiros ou fora dos órgãos gestores da política de assistência social!

Exige-se também como requisito para o repasse do FNAS a Estados e Municípios a comprovação orçamentária de recursos próprios alocados no fundo.

No que tange aos repasses efetuados pelo Estado do Rio de Janeiro através do FEAS aos Municípios, o Decreto Estadual 42.725/10 prevê que a liberação dos recursos está condicionada, além dos requisitos constantes da LOAS, ao cumprimento das seguintes exigências[62]:

- comprovação da efetiva instituição e funcionamento do respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, através de cópia da lei de criação e das atas das três últimas reuniões plenárias;
- apresentação do correspondente plano de ação aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, através de resolução acompanhada de cópia da ata de sua aprovação;
- comprovação da existência e funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social.

É vedada, ainda, a transferência de recursos estaduais para o financiamento de ações não previstas nos Planos de Ação aprovados, exceto em situções emergenciais ou de calamidade pública que exijam a atuação do órgão gestor da política de assistência social[63].

Os recursos federais e estaduais para o cofinanciamento dos serviços devem ser aplicados pelo Município de acordo com o estabelecido na LOAS[64], NOB/SUAS2012, nas Portarias MDS 440/05 e 442/05 (recursos

62 Art. 1º, §2º do Decreto Estadual 42.725/10.63

63 Art. 2o, §2º do Decreto Estadual 42.725/10.

64 Art. 12, inciso II, art. 13, inciso II, combinados com o art. 28, §3o, todos da Lei 8.742/93.

federais), bem como nos Decretos Estaduais nº 24.301/98 e 42725/10 (recursos estaduais). Além disso, os serviços cofinanciados, como quaisquer outros de assistência social, devem obedecer às regras constantes da Resolução 109/09 e demais normas pertinentes, observados sempre os princípios, objetivos e diretrizes da assistência social.

Dispõem as Portarias MDS 440/05 e 442/05 que os recursos federais devem ser gastos com despesas de custeio, como, reformas para acessibilidade ou manutenção de equipamento que funcione em espaço público, materiais para o desenvolvimento dos serviços, capacitações, aluguel de equipamentos públicos e locais para eventos, tudo objetivando a oferta do serviço e atentando-se para sua continuidade.

Da mesma forma, o Decreto Estadual 42.725/10 e a Resolução SEASDH Nº424/2012, que dispõem a aplicação dos recursos do cofinanciamento estadual para os Fundos Municipais de Assistência Social preveem, em seu artigo 2o, caput, que os recursos do FEAS transferidos para os municípios sejam destinados especificamente ao funcionamento dos serviços de assistência social, mas estes podem ser gastos em despesas de custeio e na aquisição de equipamentos, desde que os Fundos municipais de Assistência Social possuam capacidade de patrimoniá-los.

Por ora, não há possibilidade de utilização dos recursos federais repassados através das transferências automáticas com despesas de capital, assim entendidas como aquelas realizadas com o objetivo de alterar o Patrimônio do Estado, ou seja, as que impactam na aquisição de bens de capital, como por exemplo aquisição de bem imóveis, obras que acarretam sua ampliação, etc. Essa vedação, contudo, vem sendo objeto de críticas - especialmente em razão da importância de incentivar-se o funcionamento de CRAS e CREAS em sedes próprias, construídas respeitando orientações do MDS, os espaços mínimos e regras de acessibilidade - e poderá ser revista.

Deve ser destacado, no entanto, que a União ou o Estado podem transferir voluntariamente recursos destinados à compra de imóveis, construção de equipamentos de assistência social ou outras despesas de capital.

Os recursos recebidos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS devem ser aplicados de acordo com a finalidade das ações de organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, organizados nos níveis de proteção social básica e especial do SUAS, constantes dos respectivos Planos de Ação, encaminhados pelo MDS e SEASDH anualmente aos Municípios.

DESPESAS AUTORIZADAS NOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Os recursos do FNAS e FEAS podem ser aplicados nas seguintes despesas:

- Aquisição de materiais de consumo para as ações socioassistenciais;

- Contratações: de Pessoas Jurídicas, para a realização de reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações para acessibilidade, de bens imóveis sem que ocorra a ampliação do imóvel; de Pessoa Física, para a realização de capacitação e outras atividades complementares aos serviços (ex. oficineiros);

- Locação de materiais permanentes: desde que comprovada necessidade e utilização para realização dos serviços de acordo com a sua tipificação;

- Aluguel de imóvel para funcionamento de unidade pública do SUAS: para oferta exclusiva dos serviços tipificados, sendo vedado o compartilhamento com outras unidades senão aquelas autorizadas pelas normativas das unidades de referência;

- Aluguel de espaço: para eventos ou atividades pontuais (palestras e atividades esportivas), desde que tenha pertinência com o serviço e por tempo determinado;

- Locação de veículos: para oferta dos serviços;

- Deslocamentos: de Usuários para participação nas atividades inerentes aos serviços ofertados; de Equipe para atendimento do público residente em longas distâncias (indígenas, quilombolas, entre outros).

- Aquisição de bens e materiais permanentes – como mobiliário, equipamentos de informática, áudio e vídeo, desde que sejam necessários ao desenvolvimento e manutenção dos serviços socioassistenciais e coerentes com as atividades realizadas no âmbito destes serviços.

Atenção! Despesas com bens e materiais permanentes estão autorizadas com o recurso estadual, desde que o Fundo Municipal esteja juridicamente habilitado a possuir registro patrimonial próprio. A autorização do uso dos recursos federais para estes fins aguarda regulamentação do FNAS.

- Pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência[65] - com os recursos que compõem a parcela do cofinanciamento federal (art. 6º-e da Lei nº 12.435/2011) e a parcela do cofinanciamento estadual (Resolução SEASDH Nº424/2012):

Os Estados e Municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do FNAS e FEAS, destinados à execução das ações continuadas de Assistência Social, ao pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência do SUAS, exceto os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGDSUAS); ao paga-

65 Equipes de Referência: São aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial.

mento de Encargos sociais advindos do vínculo; auxílio, gratificações, complementação salarial, vale transporte e vale refeição, conforme o caso.

DESPESAS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO

O apoio financeiro da União ao aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social se dá por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGDSUAS) (Art. 12-A e Portaria MDS nº 07, de 30/01/2012).

IGDSUAS é o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. O índice varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 melhor o desempenho da gestão – maior valor de apoio financeiro como forma de incentivo de aprimoramento da gestão. Para receber os recursos do IGDSUAS, os Municípios, Estado e DF – deverão alcançar índice superior a 0,2 (dois décimos).

O caderno com as orientações do IGDSUAS pode ser acessado pelo site do MDS (http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/orientacoes-igdsuas-para-site); nesse mesmo link nas abas IGDSUAS-M e IDSUAS-E o Distrito Federal, Municípios e Estados podem ser consultados os índices, valores repassados e o teto mensal que compõe o IGDSUAS.

Os recursos do IGDSUAS devem ser utilizados para:

- O aprimoramento da gestão;
- Fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, pelo menos 3% dos recursos transferidos no exercício financeiro deverão ser gastos com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, observada a vedação da utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor concursado de qualquer uma das esferas.

Os recursos do IGDSUAS podem ser gastos em:

- Reformas, adaptação, adequação para acessibilidade conforme ABNT, pintura, instalação elétrica e hidráulica, visando à melhoria do ambiente de atendimento;
- Aquisição de equipamentos e materiais permanentes, e de consumo necessários ao aprimoramento da gestão;

- Desenvolvimento de sistemas de informática e software que auxiliem a gestão dos serviços;
- Realização de capacitações, treinamentos e apoio técnico para os trabalhadores do SUAS;
- Realização de campanhas de divulgação e comunicação dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Despesas que não poderão ser realizadas:

Aquelas que estiverem em desacordo com o objeto e o Plano de Ação, bem como outras expressamente vedadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias Federal, Estadual e Municipal. Outras proibições: taxas de administração, de gerência ou similar; pagamentos de taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive aquelas referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos; despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo-informativo ou de orientação social, nas quais não poderão constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Saldos dos Recursos:

De acordo com o art. 11 da Portaria MDS nº 625 10/08/2010, o saldo dos recursos financeiros (não empenhados!) repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Fundos de Assistência Social Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, existente em 31 de dezembro de cada ano, poderá ser reprogramado (exceto os recursos do PROJOVEM por possuir legislação específica - Art. 4º da Lei 11.692/2008) dentro de cada nível de proteção social, para todo o exercício seguinte.

REGRAS PARA REPROGRAMAÇÃO DE SALDOS DOS RECURSOS DO FNAS:

- Prestar os serviços socioassistenciais cofinanciados, correspondentes a cada piso de proteção, de forma contínua e sem interrupção;
- A proposta de reprogramação de saldo financeiro não executado no exercício anterior, deverá ser apresentada para apreciação do Conselho de Assistência Social;
- Após parecer favorável do Conselho de Assistência Social, aplicar o saldo reprogramado dentro de cada nível de Proteção em que foi repassado e vincular aos serviços (Portarias nº 440 e 442 de 2005); e
- Devolver, ao FNAS, o recurso financeiro acumulado em decorrência da não prestação dos serviços, de sua interrupção ou da não aprovação pelo Conselho de Assistência Social, inclusive os saldos provenientes de receitas obtidas com a aplicação financeira desses recursos.

REGRAS SOBRE SALDOS DOS RECURSOS DO FEAS

De acordo com o disposto no Art. 4º da Resolução SEASDH Nº 340/2011, alterada pela Resolução SEASDH Nº 481/2013, "Ao término de cada exercício, os saldos financeiros transferidos aos Municípios e não aplicados serão deduzidos dos repasses seguintes, ressalvadas as situações de emergência ou calamidade pública, homologada por Decreto Estadual, bem como outras situações, desde que ratificadas pelo gestor principal do Fundo Estadual de Assistência Social".

Os saldos dos recursos do FEAS não poderão ser utilizados no ano seguinte! Excepcionalmente, foi autorizada a utilização dos saldos dos recursos do FEAS nos exercícios de 2012 e 2013.

Recursos repassados para entidades da rede socioassistencial:

O Decreto nº 6.308/2007 define que as entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da Lei nº 8.742/93 - LOAS.

São características essenciais das entidades e organizações de assistência social, segundo o Decreto nº 6.308/2007:

I. realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto;

II. garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e

III. ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

As entidades e organizações de assistência social devem prestar os serviços de forma continuada e permanente, de acordo com os princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS, e, principalmente, sem condicionar o atendimento a qualquer forma de pagamento ou colaboração.

De acordo com a Resolução CNAS nº 109 /2009, que estabelece a "Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais", as entidades e organizações só podem executar os seguintes serviços socioassistenciais:

- Serviços de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos para criança, adolescente, juventude e idosos – referenciados aos CRAS.

- Serviço Especializado em Abordagem Social – referenciado ao CREAS.

- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias - referenciado ao CREAS!

- Serviços de Acolhimento Institucional.

Para os serviços supracitados, os órgãos gestores podem transferir recursos do FNAS e FEAS por meio de convênios e contratos, obedecendo às respectivas legislações.

Atenção: é expressamente proibido executar serviços socioassistenciais públicos estatais por meio de entidades e organizações sociais, a saber:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e respectiva unidade de referência (CRAS);

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e respectiva unidade de referência (CREAS);

- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e respectiva unidade de referência (CENTRO POP):

- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

É vedada a transferência dos recursos do FNAS e FEAS, destinados a esses serviços, para entidades e organizações sociais!

De acordo com a NOB-SUAS 2012[66], o cofinanciamento Federal poderá ocorrer por Blocos de Financiamento. Tais blocos são o agrupamento dos recursos relativos a cada piso, organizados por nível de proteção social, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Os recursos de cada bloco só poderão ser aplicados nos serviços e ações relativos ao seu respectivo nível de proteção, e deverão obrigatoriamente ter a liberação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Cabe ressaltar que, a partir de 2012, o cofinanciamento estadual também ocorre por Blocos de Financiamento, a saber: bloco de financiamento da proteção social básica e da proteção social especial.

66 Art. 56, NOB/SUAS 2012, atualizada pela Resolução nº 33/2012

Na lógica dos pisos, os Municípios recebem, para o cofinanciamento de serviços, repasses vinculados a determinadas ações. Já na lógica dos blocos de financiamento, a utilização do recurso não fica exclusivamente vinculada a um serviço específico, mas ao nível de proteção a que ele diz respeito – Básica ou Especial.

O saldo dos recursos financeiros repassados pelo FNAS aos fundos de assistência social municipais, estaduais e do Distrito Federal, existente em 31 de dezembro de cada ano, poderá ser reprogramado, dentro de cada nível de proteção social, básica ou especial, para todo o exercício seguinte, desde que o órgão gestor tenha assegurado à população, durante o exercício em questão, os serviços socioassistenciais cofinanciados, correspondentes a cada Piso de Proteção, sem descontinuidade, consoante o art. 11 da Portaria nº 625/2010.

Contudo, a implementação dos blocos de financiamento está condicionada à edição de ato normativo complementar, pelo Governo Federal. Até que isto ocorra, os repasses continuarão a ser efetuados com base na sistemática prevista na NOB-SUAS 2005 (art. 138,NOB-SUAS2012).

Pela sistemática prevista anteriormente, o repasse de recursos federais aos municípios deve respeitar os níveis de gestão em que estão habilitados os municípios. Trata-se, pois, de um sistema de incentivos, com incremento de recursos federais para a gestão conforme o nível de habilitação do município, que ocorre a partir do cumprimento de requisitos previstos na NOB/SUAS 2005.

Na lógica estipulada pela NOB/SUAS 2005, os níveis de gestão dos municípios podem ser: gestão inicial, básica e plena.

Na gestão inicial, os municípios recebem os recursos da União, para oferta de proteção social básica, além dos recursos para a erradicação do trabalho infantil e combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

Na gestão básica, os municípios recebem os recursos da União, para oferta de proteção social básica, recursos para a erradicação do trabalho infantil e combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, e também pode proceder à habilitação de pessoas candidatas ao BPC, receber recursos do FNAS para ações de revisão do benefício e participar de programas de capacitação.

Na gestão plena, o município tem a gestão total das ações de assistência social (proteção básica e especial) e pode receber, como incentivo, todos os pisos de proteção social previstos na NOB/SUAS, entre outros recursos e incentivos de gestão.

A habilitação dos municípios dar-se-á através de procedimento detalhado na NOB/SUAS,[67] envolvendo o

---

67 Art 10°- Os Municípios que não aderiram ao SUAS na forma da NOB/SUAS, aprovada pela Resolução 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, farão a adesão por meio da apresentação à Comissão Intergestores Bipartite- CIB de seu Estado dos documentos comprobatórios da instituição e funcionamento do conselho, plano e fundo de assistência social, bem como da alocação de recursos próprios do fundo.

CMAS, a SEAS ou congênere e a CIB. A desabilitação deve ser pactuada pela CIB em fluxo também definido na norma.

Importante ressaltar, contudo, que, conforme previsto pela regra de transição da NOB/SUAS 2012[68], após a normatização dos blocos de financiamento e da implantação efetiva de um sistema de informatização que permita a aferição dos indicadores de gestão, esta lógica de financiamento baseada em níveis de gestão deixará de ser utilizada.

Os municípios passarão a ser agrupados em níveis de gestão a partir da apuração de um Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local e estadual.

Cabe salientar que os níveis de gestão serão dinâmicos e as mudanças ocorrerão automaticamente à medida que o ente federativo, quando da apuração anual do ID SUAS, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o retrocesso à estágio anterior de organização do SUAS.

Além dos incentivos e dos mecanismos de cofinanciamento acima descritos, foi estabelecido com o Decreto Federal 7.636, de 07 de dezembro de 2011, mais uma forma de apoio financeiro da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social, o IGDSUAS.

O repasse financeiro realizado com base no IGDSUAS destina-se ao aprimoramento da gestão descentralizada, especialmente gestão de serviços, do trabalho e educação, da informação, articulada e integrada com programas e benefícios socioassistenciais, implementação da vigilância socioassistencial, apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social. Os recursos repassados para aprimoramento da gestão devem ser gastos com atividades que integrem o Plano de Assistência Social e não podem ser utilizados para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de servidores públicos.

Em qualquer hipótese os repasses objetos do cofinanciamento federal devem ser objeto de prestação de contas aos conselhos de assistência social dos entes recebedores e à união. A prestação de contas à União relativa aos repasses destinados ao cofinanciamento de serviços e ao aprimoramento da gestão devem ser realizadas em sistemas informatizados.[69]

68 Art., 138, NOB/SUAS 2012.

69 Portaria MDS 96 de 26 de março de 2009 e Decreto 7.363 de 07 de dezembro de 2011.

4. O Controle Externo do SUAS

4.1- O Papel do Ministério Público

Outorgou a Constituição de 1988 ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo à Instituição a nota de essencialidade à função jurisdicional do Estado (art. 127, *caput* da Carta de 1988). Na mesma linha, ao enumerar as suas funções institucionais, conferiu ao *Parquet*, o art. 129, inciso III do diploma constitucional, o poder-dever de instaurar inquéritos civis e de ajuizar ações civis públicas como forma de tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Seguindo a esteira do regramento constitucional, a legislação ordinária cometeu ao Ministério Público legitimação ao ajuizamento da ação civil pública com vistas à defesa de qualquer direito difuso ou coletivo, dispondo neste sentido os artigos 1º, inciso IV c/c 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85 e 25, IV, "a" da Lei nº 8.625/93.

Claramente a Assistência Social constitui direito subjetivo do cidadão, capaz de ser tutelado de forma coletiva, já que possui destinatários indeterminados ligados por uma relação de fato, consistente na situação de vulnerabilidade social. É o que dispõe o artigo 1º da Lei 8.742/93:

> Art. 1º A assistência social, **direito do cidadão e dever do Estado**, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Esse mesmo diploma legal foi criterioso ao atribuir ao Ministério Público o dever de zelar pelo cumprimento das normas definidas para o adequado funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS):

> Art. 31. Cabe ao **Ministério Público** zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

A legitimidade ativa do Ministério Público em seu atuar voltado à estruturação adequada da rede de Assistência Social resta cristalina. Nessa atribuição, a atuação do *Parquet*, pois, deve basear-se nos conceitos, critérios, limites e objetivo constantes das normativas próprias.

A rede de assistência social deve ser tal que atenda à demanda do município e à legislação de forma geral. A fiscalização do Ministério Público, no que concerne aos serviços e unidades (públicas e privadas) de assistência social deve nortear-se pela análise do quantitativo de equipamentos, da oferta e qualidade dos serviços, já que, nesse ponto, há regras claras que devem ser seguidas pelos gestores. A adequação da rede pode ser fomentada através de reuniões, recomendações, termos de ajustamento de conduta (TAC) ou determinada por decisões judiciais, seja na execução de TAC, seja no bojo de ações de conhecimento.

O quantitativo de equipamentos (CRAS, CREAS, instituições de acolhimento, etc.) deve estar em consonância com a demanda do município, além de obedecer aos padrões mínimos impostos pela NOB/SUAS e orientações do MDS, inclusive quanto à capacidade de atendimento das unidades.

As instalações dos CRAS, CREAS e dos equipamentos a ele referenciados, assim, devem ser compatíveis com os serviços ofertados, com espaços para trabalhos em grupo, bem como ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência, consoante determina a Lei 8.742/93 em seu artigo 6º-D.

Os serviços socioassistenciais, como visto, são padronizados na forma da Resolução 109 do CNAS (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais). Essa norma traz o conteúdo, o público-alvo, os objetivos, as provisões necessárias à oferta do serviço, as aquisições que os usuários devem ter com o serviço, condições e formas de acesso dos usuários, unidade, período de funcionamento e abrangência do serviço, articulação em rede (conexão do serviço com outros serviços, programas, projetos, e organizações) e o impacto social esperado.

A avaliação da qualidade do serviço, portanto, constitui-se na verificação de sua adequação à referida norma.

As entidades e organizações de assistência social também devem cumprir os requisitos exigidos pela LOAS acima descritos e oferecer serviços na forma da Resolução 109/09 do CNAS.

Ressalte-se que se encontra disponibilizado na internet aos membros do *Parquet*, com acesso através de senha, Relatório de Informações desenvolvido pelo MDS especificamente para o Ministério Público. Nele, incluem-se informações acerca de repasses efetuados pelo Governo Federal aos Municípios e sobre a situação dos CRAS e CREAS, material que pode ser útil não só para uma análise documental da situação dessas unidades, mas também para embasar a equipe técnica quando da realização de vistoria no local.

Além disso, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Município, publicado obrigatoriamente no portal de transparência dos Municípios[70], deverá conter informações acerca dos recursos repassados pelo FNAS, FEAS e alocados pelo próprio município em seu FMAS, assim como da existência de saldo nas contas do Fundo. Conhecer esses dados é fundamental para o cotejo entre os valores disponíveis e os serviços prestados. Deve se atentar, ainda, que a existência de saldo em 31 de dezembro na conta do FMAS, deveria ser o indicativo de que os serviços foram prestados de forma suficiente e adequada. A re-

---

70 Como prevê a Lei Complementar 101/01 (LRF): "Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (...)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

programação dos valores repassados pelo FNAS, aliás, pode ocorrer dentro do mesmo nível de proteção social desde que os serviços que deveriam ter sido financiados com esses recursos tenham sido devidamente oferecidos.

A verificação dos recursos humanos, por sua vez, também é fundamental no sistema de assistência social, já que todos os serviços, disponíveis em equipamentos públicos ou privados, devem contar com equipe técnica compatível com a demanda, observados os quadros mínimos estabelecidos na NOB-RH/SUAS. A regra é que os servidores sejam efetivos, contratados após aprovação em concurso público.

4.2 Competência jurisdicional e atribuição na apuração de eventual desvio ou malversação de verbas decorrentes de cofinanciamento federal

Aparentemente mais complexa é a questão relativa à competência para processar e julgar desvios ou malversações de recursos públicos decorrentes do cofinanciamento federal no Sistema Único de Assistência Social. Trata-se, contudo, de tema de grande relevância, que toca, inclusive, à definição do ramo do Ministério Público com atribuição para fiscalizar sua correta aplicação.

Como cediço, a competência da justiça estadual é definida de forma residual, quando inexistentes os pressupostos normativos fixadores de competência federal. Neste sentido, prevê o artigo 109 caber aos juízes federais julgar:

> Art. 109 (...)
>
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
>
> (…)
>
> IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
>
> (...)
>
> § 2º - As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.
>
> § 3º - Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou

> beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

Contudo, se é verdade que a Constituição Federal dispõe de forma clara sobre as hipóteses de competência jurisdicional federal e estadual, seja na esfera cível, seja na esfera criminal, como disposto respectivamente nos incisos I e IV de seu artigo 109, a existência de repasses federais na composição dos fundos estaduais e municipais, como os de assistência social, tem provocado caloroso debate doutrinário e jurisprudencial sobre o tema.

Sobre o aspecto administrativo do SUAS, já foi tratado em item anterior que o financiamento das ações que lhe são inerentes é realizado pelas três esferas de governo, ficando a cargo dos orçamentos da seguridade social de cada ente federativo[71] e contribuições sociais específicas[72]. Atualmente tem-se consolidado o entendimento de que esses repasses, quando oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, caracterizam-se como transferências obrigatórias, instrumentalizadas fundo-a-fundo[73], e que, como se verá adiante, passam a integrar o patrimônio do Estado ou do Município a que se destinam, fatores fundamentais à definição do ramo do Ministério Público com atribuição para atuar na fiscalização sobre sua correta aplicação e, da mesma forma, da justiça competente para processar e julgar eventual lide decorrente de desvio ou malversação de verbas.

Para melhor compreender o assunto, pode-se dizer que as transferências de recursos federais a Estados e Municípios, em gênero, classificam-se em: i) obrigatórias (inseridas as constitucionais e legais) e ii) voluntárias.[74] Dentre as obrigatórias, como o próprio nome permite concluir, são constitucionais aquelas correspondentes a parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. Serão legais aquelas cujos repasses encontram-se regulamentados em leis específicas. Por sua vez, as transferências voluntárias são definidas pelo artigo 25 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a titulo de cooperação, auxilio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde[75].

---

71 Art. 204, I, da Constituição da República.

72 Art. 195, §10, da Constituição da República.

73 Nesse sentido: BRASIL. Advocacia Geral da União. Consultoria Geral da União. Departamento de Análise de Atos Normativos. Processo no. 71000.500998/2008-51. Parecer 075/2011/DNOR/CGU/AGU.

74 Senado Federal. Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro. p. 8

75 As características próprias das transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), concretizadas tanto por transferências voluntárias como por transferências obrigatórias, leva alguns a considerarem-nas como uma categoria autônoma de classificação. Vide Gestão de Recursos Federais. Manual para Agentes Municipais. Controladoria Geral da União. Brasília: Secretaria Geral de Controle Interno. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursos Federais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf> Acesso em 25.02.2014.

No caso específico da Assistência Social, há previsão constitucional e legal para esse repasse de verbas como forma de amparo ao sistema único. O artigo 204 da Constituição Federal, anteriormente citado, já torna claro que a descentralização político administrativa e a participação de todos os entes federativos é premissa fundamental do SUAS. Além disso, a Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) estabeleceu a organização do sistema determinando, em seu artigo 12, inciso II, caber à União o cofinanciamento por meio de transferência automática, do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito nacional.

Assim, não obstante ter a Lei (LOAS) delegado ao Conselho Nacional de Assistência Social, através de seus artigo 7º, 17 e 18, uma série de atribuições relevantes, como a aprovação da Política Nacional, da proposta orçamentária federal e dos critérios de transferências de recursos para Estados e Municípios, toda a disciplina e estrutura do sistema tem origem legal e constitucional, razão pela qual resta plenamente aplicável a norma contida no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal para definir tais transferências como obrigatórias. A constatação de que tais repasses têm natureza obrigatória foi também decisiva para que se definisse a constitucionalidade do artigo 6º-E da Lei 8.742/93, o qual viabilizou a utilização de verbas do cofinanciamento federal para o pagamento de pessoal, pois o artigo 167, X, da Constituição Federal vedava a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assentadas as bases conceituais referente à natureza das transferências de recursos de cofinanciamento no SUAS, cabe analisar como tais elementos se comportam sob o prisma do pensamento doutrinário e jurisprudencial predominante.

Destarte, permeando o tema da transferência de verbas federais, foram editados pelo Superior Tribunal de Justiça dois enunciados de súmula jurisprudencial voltados à definição da competência jurisdicional (federal ou estadual) para processo e julgamento de feitos envolvendo seu desvio ou malversação. São elas:

Enunciado 208. Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.

> Enunciado 209. Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

Infelizmente – e sem adentrar no mérito da correção dos critérios utilizados – tais enunciados serviram mais para incrementar a celeuma do que propriamente para solucionar definitivamente a questão, já que, em muitos casos era também discutível se a prestação de contas dar-se-ia perante tribunal de contas federal ou estadual, além de haver uma grande indeterminação sobre os casos em que a verba federal seria incorporada ao patrimônio municipal.

Veja-se, por exemplo, o caso do enunciado 208 aplicado ao Sistema Único de Assistência Social. Editada a Lei 9.604/98, previu-se o seguinte:

> Art. 1º. A prestação de conta da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso desses entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando por este determinado.
>
> Parágrafo único. É assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação e comprobatória da execução da despesa, aos registros dos programas e a toda documentação pertinente a assistência social custeada com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

Tomando por base o dispositivo transcrito e aplicando-se o referido entendimento jurisprudencial, a competência para processo e julgamento de processo versando sobre malversação de tais verbas seria estadual, já que prioritariamente a prestação de contas da execução financeira e orçamentária se daria perante Tribunal de Contas Estadual ou do Distrito Federal.

Ocorre que, após a promulgação dessa Lei, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade alegando a desconformidade do presente artigo e alguns outros com os artigos 70 e 71 da Constituição da República, que definem as atribuições do Tribunal de Contas da União[76]. Em 01/09/1999 o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, suspendeu liminarmente a eficácia do artigo 1º e parágrafo único da Lei 9.604/98, aduzindo haver relevância jurídica no pedido e a possibilidade de decisões conflitantes das cortes de contas quando a prestação se desse também ao Tribunal de Contas da União.[77]

De toda sorte, a despeito da suspensão da eficácia de tais dispositivos, a prestação de contas sobre a aplicação das verbas decorrentes de cofinanciamento federal em âmbito estadual e municipal continua sendo realizada perante a Corte de Contas do Estado, mormente em razão da previsão existente na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro de que insere-se em sua competência:

---

76 A ADIN 1.934-7/DF alegava especialmente a contrariedade do artigo 1o da Lei 9.604/98 com o artigo 71, inciso VI da Constituição Federal, que dispunha competir ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Constas da União fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município."

77 BRASIL. STF. ADIN 1.934-7/DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. 22/10/99.

> Art. 1º (...)
>
> I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, os fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;[78]

Conquanto no Estado do Rio de Janeiro haja previsão normativa para a prestação de contas dos fundos municipais e estadual de assistência social perante o TCE/RJ, o que, de acordo com o enunciado analisado levaria a competência para apurar eventual desvio à justiça estadual e, consequentemente fixaria a atribuição do Ministério Público do Estado, a polêmica deixa patente a dificuldade de utilização pura e simples do critério ora analisado.

Nessa mesma esteira, compulsando a *ratio* incorporada ao enunciado 209 da súmula do STJ, a questão não se aparenta menos nebulosa, uma vez que não se têm claramente definidas as hipóteses em que a verba se incorpora ao patrimônio do ente destinatário nem o momento em que ocorre tal incorporação. Além disso, o enunciado fora construído a partir de decisões lançadas em processo criminais, não obstante o mesmo fundamento já houvesse sido utilizado pelo extinto Tribunal Federal de Recursos em processos de índole civil, como na fixação de competência em ações populares[79].

Em uma tentativa de resolver a questão, o Procurador da República de Sergipe Paulo Gustavo Guedes Fontes, em breve apontamento, afirmou que, salvo no caso das transferências constitucionais, como no caso dos Fundos de Participação dos Municípios[80], em que haveria incorporação das verbas ao patrimônio dos entes federativos destinatários, o desvio de recursos repassados deveria ser objeto de processo de competência federal. Neste artigo, o autor inclui expressamente as transferências do sistema de Assistência Social como transferências meramente legais, não as enquadrando na categoria de transferências constitucionais. Afirma, contudo, que caberia ao Ministério Público Estadual apurar insuficiências na prestação dos serviços e na execução dos programas federais, que dizem respeito a aspectos diversos como a precariedade das instalações, a má qualidade dos serviços e a atuação deficiente dos conselhos e que, segundo ele, poderiam ser destacados da existência ou não de irregularidades financeiras.[81]

Ocorre que no citado artigo não se tem definida com clareza a razão pela qual apenas repasses estritamen-

---

78 Art. 1o, inciso I, da Lei Complementar Estadual no 63/90.

79 Vide enunciado 133 da súmula do extinto TRF e BRASIL, TRF, CC no 2273/PI, Rel. Min. Hélio Mosimann, D.J. 25.11.91.

80 Vide art. 159 da Constituição Federal.

81 FONTES, Paulo Gustavo Guedes. Questões de Competência Relacionadas às Fiscalizações da CGU em Municípios. Disponível em <http://www.prse.mpf.mp.br/artigos/> Acessado em 25/02/2014.

te constitucionais incorporar-se-iam ao patrimônio dos entes destinatários[82], não se verificando o mesmo com outros repasses legalmente cogentes.

Nessa esteira, o próprio Supremo Tribunal Federal tem buscado estruturar um critério mais racional para definir quando há efetivamente a incorporação de repasses federais ao patrimônio do beneficiário. Em um primeiro momento, o Tribunal sedimentou jurisprudência no sentido de que as verbas que originariamente tivessem natureza estadual ou municipal, apenas sendo arrecadadas pela União e obrigatoriamente transferidas aos estados e municípios, incorporar-se-iam ao patrimônio do ente destinatário, ao contrário das hipóteses de transferências voluntárias, onde eventual desvio ou malversação continuaria a fixar a competência da justiça federal e a atribuição do Ministério Público Federal para sua fiscalização. Destaca-se a lição do Ministro Neri da Silveira:

> "Essa orientação é inteiramente acertada quanto aos recursos que, sendo originariamente estaduais ou municipais, são apenas arrecadados pela União e obrigatoriamente repassados, sendo exemplo típico os Fundos de Participação. Nesses casos, a verba é originariamente estadual ou municipal, não perdendo essa natureza apenas porque arrecadada pela União. Mas, ao contrário, tratando-se de verba de convênio, penso que é patente a lesão a interesse da União, não só porque a verba federal deixou de ser aplicada na finalidade para a qual é destinada, mas também porque a aplicação desses recursos permanece sob a fiscalização da União, quer pelos órgãos de controle interno, quer pelo próprio Tribunal de Contas da União, como estabelece o artigo 71, VI, da Constituição"[83]

Apesar de tal entendimento versar apenas sobre as hipóteses de transferência obrigatória referentes aos fundos de participação dos Municípios, não deixando claro se a mesma *ratio* se aplicaria a todo e qualquer repasse obrigatório, em decisões ulteriores o STF alterou seu entendimento, passando a verificar que, também outras hipóteses de transferências de verbas federais gerariam sua incorporação ao patrimônio do ente destinatário e, portanto, a competência estadual para julgar eventual desvio ou malversação:

> "Verba da União repassada a Estados ou Municípios. A Justiça Federal é competente para o julgamento de processos referentes a verbas da União transferidas a Estados e Municípios, mediante convênio ou não, para realização de tarefa de interesse privativo da União ou comum a esta e ao ente federado destinatário. Todavia, tratando-se de verba da União transferida a Estado ou Município para o cumprimento de tarefa destes privativa, caso em que a subvenção se incorpora definitivamente ao patrimônio do destinatário, a competência é da Justiça Estadual."[84]

---

82 BUENO, Marlene Nunes Freitas (Coord). Manual de Atuação na Defesa do Patrimônio Público. Goiás: Ministério Público do Estado de Goiás. 1996, p. 37.

83 BRASIL. STF. Tribunal Pleno. RE 196.982-2/PR. Rel. Ministro Néri da Silveira. DJ 27/06/97.

84 BRASIL. STF. Tribunal Pleno. RE 232.093/CE. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 28/04/00.

Desta forma, extrai-se da jurisprudência da Suprema Corte que além das verbas relativas aos Fundos de Participação dos Municípios, haveria incorporação do recurso federal ao patrimônio do ente destinatário sempre que a ação a ser executada fosse de ordem estadual ou municipal. Ou seja: se o repasse objetivar a execução de uma ação de ordem federal, a competência para apurar eventual desvio ou malversação operado após a transferência seria da Justiça Federal. Por sua vez, se o repasse federal objetivar o financiamento de uma ação estadual ou municipal, a competência seria da Justiça Estadual.

Nesse ponto, a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93) é bastante clara ao afirmar que, inobstante a descentralização politico-administrativa do SUAS, resta imperiosa a existência de um comando único das ações em cada esfera de governo[85], a indicar a inexistência de qualquer sobreposição de ações federais, estaduais e municipais. Destarte, após a verba ingressar no fundo municipal ou estadual não há mais que se falar em ação federal, senão daquele ente cujo fundo esteja administrativamente vinculado.

Aliás, também como decorrência da norma que determina um comando único em cada esfera de governo, eventual ressarcimento de danos relacionados a desvio ou malversação de verbas oriundas de cofinanciamento federal deverá reverter para o próprio fundo lesado (municipal ou estadual) e não para o fundo federal, deixando cristalina a inexistência de interesse da União na hipótese.

Ademais, para corroborar tal raciocínio, eventual saldo positivo do fundo municipal ou estadual de assistência social apurado em balanço não retorna ao Fundo Nacional ou à União, devendo ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, a teor do que determina o artigo 73 da Lei 4.320/64.

É possível concluir, portanto, com apoio na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que as verbas decorrentes de cofinanciamento federal do SUAS incorporam-se ao patrimônio dos Estados e Municípios beneficiários, sendo da competência estadual e, consequentemente, da atribuição do Ministério Público Estadual a apuração sobre eventual desvio ou malversação desses recursos.

85 Art. 5o, inciso I, da Lei 8.742/93.

ANEXO- 1 LISTA DE SIGLAS

CENTRO-POP- CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

CIB- COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE

CIT- COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE

CNAS- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CONGEMAS- COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CRAS- CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CREAS- CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ECA- ESTATUDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

FEAS- FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FNAS- FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FONSEAS- FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IGDSUAS- ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

LA- LIBERDADE ASSISTIDA

LOAS- LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

LOAS- LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

LRF- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MDS- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

NOB- NORMA OPERACIONAL BÁSICA

NOB-RH/SUAS- NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PAEFI- SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO À FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS

PAIF- SERVIÇO DE PROTEÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA

PIA- PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO

PNAD -PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS

PSC- PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE

SEASDH- SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

SUAS- SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL